



**Departamento de Economía
e Instituto de Investigaciones Económicas**
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Serie Documentos de Trabajo

Impuestos Subnacionales sobre la Producción. Aportes para la Discusión de la Reforma Tributaria

Alberto Porto

Documento de Trabajo Nro. 113

Septiembre 2017

ISSN 1853-3930

IMPUESTOS SUBNACIONALES SOBRE LA PRODUCCIÓN. APORTES PARA LA DISCUSIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA¹

Alberto Porto (UNLP y ANCE)

Versión preliminar, agosto 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos, una y otra vez, se ha reconocido que una Nación puede caer en la decadencia por una doble vía. En primer lugar, cuando la presión tributaria excede la capacidad tributaria del país² y/o cuando el sistema tributario genera fuertes distorsiones en la asignación de los recursos³; en segundo lugar, cuando la carga tributaria se distribuye en forma inadecuada aunque no exceda la capacidad tributaria⁴. En esta línea Feldstein (1977) concluye que hay muchos temas fascinantes en finanzas públicas, tanto teóricos como empíricos, pero ninguno tan importante como medir los efectos de los cambios en las alícuotas de los impuestos y en el costo de la recaudación.

El tema está en la agenda de las políticas públicas en la Argentina. El crecimiento de la presión tributaria (del 19,4% del PIB en 2003 al 35,3 en 2016) y las distorsiones del sistema tributario han creado la conciencia de la necesidad de cambiar la situación actual. El gobierno ha prometido realizar amplias consultas y elaborar un proyecto de reforma tributaria para que sea estudiado en el Congreso Nacional.

Uno de los “villanos” es el impuesto provincial sobre los Ingresos Brutos (IIB). Junto con Débitos y Créditos Bancarios (impuesto nacional) concentra las mayores críticas. La importancia del IIB en la recaudación consolidada es del orden del 10%, la participación en el financiamiento del conjunto de provincias es de algo más del 20% y en el total de recursos propios provinciales del 75%.

El objetivo de este trabajo es aportar a la discusión del tema de la imposición de los gobiernos subnacionales *sobre la producción* que en muchos casos se realiza en forma parcial, con desarrollos en los que el gobierno cobra impuestos sin explicitar el destino de la recaudación (o sea, sin considerar el *para que se recauda*). El destino de los impuestos es un determinante de la forma eficiente de diseñarlos. Los gobiernos subnacionales (provincias y municipalidades) proveen un conjunto de bienes públicos y cuasi-públicos. Algunos son

¹ Agradezco los comentarios de M. Garriga. Los errores son de mi responsabilidad.

² “.....la multiplicación progresiva de impuestos, puede llegar a ser positivamente un acto de confiscación ilegal, cuando supera de modo manifiesto la capacidad contributiva. Y en el orden práctico una estrangulación progresiva de la economía nacional” (Bunge, 1940, reproducción 1984, p. 420).

³ Dos puntos sobre el tema de las distorsiones. Según Mikesell (2007), Adam Smith en la Riqueza de las Naciones sugería que la prosperidad mayor en Inglaterra, comparada con España en el siglo XVIII, se debía a la Alcabala, nombre con el que se designaba lo que puede considerarse el antecedente de Ingresos Brutos. Por otro lado, Feldstein (1977) presenta cálculos de las distorsiones que provocan los impuestos en los Estados Unidos: cada peso recaudado por el gobierno le implica a la sociedad una pérdida de más de dos pesos cuando se computan los costos indirectos o de eficiencia (tales como cambiar la combinación de insumos en la producción o de bienes en el consumo, dejar de utilizar o reducir la utilización de los bienes gravados, reducción de la cantidad de horas de trabajo, cambios en las decisiones de ahorro e inversión, etc).

⁴ El gran alzamiento de los campesinos ingleses contra los impuestos de capitación en 1377 terminaron con la asesinato del Arzobispo de Canterbury que, entre otros, había propiciado la medida. Más recientemente (1989-1990), fue introducido en el Reino Unido (poll tax) provocando una rebelión que precipitó la renuncia de la Primer Ministro M. Thatcher.

consumidos con exclusividad por las familias, otros por las empresas; la mayoría son consumidos tanto por los consumidores como por los productores. La pregunta de este trabajo es como deberían financiarse esos bienes.

El tema es relevante para el estudio de las ventajas y desventajas de distintos impuestos subnacionales (IVA, ventas finales). El trabajo demuestra que no siempre es eficiente gravar sólo el consumo final (dado que los impuestos a la producción se fundamentan en la productividad marginal de los insumos públicos⁵) y que estos impuestos no tienen la propiedad de neutralidad que se les suele adjudicar (entre otras razones porque los insumos intermedios y los bienes de capital tienen incorporados impuestos a las ventas y/o otros impuestos específicos⁶; en los dos casos por la existencia de exenciones, alícuotas diferenciales, etc).

II. EL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS

Con la denominación de Impuesto sobre las Actividades Lucrativas, aparece por primera vez en la Provincia de Buenos Aires en 1948 (legislado en el Código Fiscal introducido ese año). El fundamento fue, por un lado, la simplificación y modernización del sistema tributario reemplazando las patentes y licencias fijas para el ejercicio de ciertas actividades económicas y, por otro lado, introducir una base imponible variable -que se utilizaba sólo en uno de los tributos que se sustituyeron⁷.

El IIB está sujeto a críticas, siendo las más importantes:

1. No se corresponde con ninguno de los dos principios básicos de la imposición: no refleja ni la capacidad de pago de los contribuyentes ni el beneficio que reciben de la actividad gubernamental (Mikesell, 2007).
2. Piramidación. El impuesto no es neutral, ya que aparta el precio relativo de los bienes de sus costos económicos relativos. El tamaño de la distorsión depende, por un lado, de la diferencia de estructura de valor agregado por etapas de los bienes, y, por otro lado, de la alícuota. Estos efectos están también presentes si existen distintas etapas en la producción de los bienes, en cuyo caso se agrega como determinante del tamaño de la distorsión la diferencia del número de etapas.
3. Tiene un sesgo anti-exportador ya que no se descuentan los impuestos en el momento de realizar la venta al exterior, perjudicando la posición competitiva del país.
4. Es pro-importaciones ya que, a diferencia de los bienes domésticos, no pagan el impuesto.
5. Tiene un sesgo anti-inversión por la misma razón que la mencionada para las exportaciones.

En este trabajo se estudia el tema con un modelo simple en la tradición de los utilizados al analizar la estructura tributaria eficiente de los gobiernos subnacionales⁸.

⁵ Otro fundamento está dado por las externalidades que genera la producción de bienes tales como contaminación ambiental.

⁶ Por ejemplo, impuestos a las ventas e internos bienes intermedios como energía, combustibles, seguros, etc. Ver nota 11.

⁷ El impuesto de Industria y Comercio; en los otros eran montos fijos. Para los antecedentes y avatares del impuesto ver Nuñez Miñana y Porto (1981) y Porto, Garriga y Rosales (2014)

⁸ Cabe aclarar que el trabajo no justifica el IIB con su estructura actual con una maraña de disposiciones legales, administrativas y de alícuotas. El Código Fiscal de 1948 destinaba 13 artículos a definir el IIB (Ley 5246). En el Código Fiscal con modificaciones hasta 2011 (Ley 26552) se destinaron 46 artículos. Las alícuotas para 2017 se definen en 24 artículos en la Ley impositiva.

III. MODELO DE IMPOSICIÓN SOBRE LA PRODUCCIÓN A NIVEL SUBNACIONAL⁹

1. Se supone un país que consiste en n jurisdicciones. Las firmas en cada jurisdicción producen un bien privado (Q), que es vendido en el mercado nacional o internacional. La producción requiere capital privado (K), trabajo (L) y el insumo provisto públicamente (GE). Se supone que la función de producción para los bienes privados exhibe rendimientos constantes a escala. Si k y ge son las relaciones capital-trabajo, e insumos públicos – trabajo, la función de producción para una jurisdicción particular - se omiten los subíndices de las jurisdicciones para simplificar la notación- se puede expresar como

$$\begin{aligned} Q &= F(K, L, GE) \\ &= L \cdot f(k, ge) \end{aligned} \quad (1)$$

La sociedad dispone de un stock de capital, que es perfectamente móvil entre las jurisdicciones. Se supone que el trabajo es inmóvil. El input público GE es adquirido por el gobierno subnacional en el mercado nacional o internacional a un precio fijo de P_{ge} unidades de Q a cambio de una unidad de GE .

El mercado de trabajo en cada comunidad es perfectamente competitivo; por lo tanto, el salario (w) en cada comunidad se iguala con el valor del producto marginal del trabajo. Si el bien Q es el numerario y se utilizan subíndices para las derivadas parciales, entonces

$$w = f - k \cdot f_k - ge \cdot f_{ge} \quad (2)$$

Los trabajadores también reciben un ingreso no salarial exógeno (y).

El input público es distribuido entre las firmas en proporción al stock de capital de cada firma; así, la relación ge/k será la misma para todas las firmas en la comunidad. Los beneficios para una firma de ocupar una unidad adicional de capital serán la suma de, primero, el producto marginal de capital f_k y, segundo, el output adicional del incremento en el input públicamente provisto $(ge/k)f_{ge}$; así, las firmas continuarán ocupando capital hasta que $f_k + (ge/k)f_{ge}$ iguale al retorno del capital, bruto de impuestos locales. El capital será distribuido de modo de maximizar sus ingresos, implicando que el retorno del capital neto de impuestos locales será igual en todas las comunidades.

Como el capital es perfectamente móvil, dada la alícuota impositiva t y la tasa neta de retorno disponible en otras comunidades, r , el stock de capital en una comunidad se ajustará de modo tal que

$$f_k + \left(\frac{ge}{k} \right) f_{ge} - t = r \quad (3)$$

La comunidad también elige un segundo bien público local G , que brinda utilidad a los consumidores; G es comprado a un costo, en términos de Q , de P_g por unidad.

La restricción de presupuesto público requiere que el costo de proveer los bienes públicos iguale a la suma de la recaudación de los impuestos sobre el capital y de los

⁹ En base a Oates and Schwab (1988) y Porto (2002)

impuestos sobre los consumidores. Se supone que la comunidad puede fijar un impuesto per cápita igual a h . La restricción presupuestaria del sector público requiere que

$$h \cdot L + k \cdot t \cdot L = P_g \cdot G + P_{ge} \cdot GE \quad (4)$$

El objetivo del gobierno subnacional es maximizar el bienestar de sus ciudadanos sujeto a las restricciones. Sea c el consumo per cápita del bien producido privadamente y sea $U(c, G)$ la función de utilidad del consumidor representativo. El problema del gobierno local es maximizar $U(c, G)$ sujeto a la restricción presupuestaria privada

$$y + w = c + h, \quad (5)$$

la restricción del mercado de trabajo dada por (2), la restricción de la tasa de retorno dada por (3) y la restricción del presupuesto público dada por (4).

El Lagrangeano es

$$\mathcal{L} = u(c, G) + \lambda_1 [y + f - kf_k - ge \cdot f_{ge} - c - h] + \lambda_2 [hL + tkL - P_g \cdot G - P_{ge} \cdot GE] + \lambda_3 \left[f_k + \frac{ge}{k} f_{ge} - t - r \right]$$

Hallando las condiciones de primer orden y resolviendo se obtienen,

$$L \cdot \frac{U_g}{U_c} = P_g \quad (6)$$

$$f_{ge} = P_{ge} \quad (7)$$

$$t = \left(\frac{ge}{k} \right) f_{ge} \quad (8)$$

La ecuación (6) es la condición samuelsoniana que establece que los gobiernos locales deberían ofrecer bienes públicos a los consumidores de modo tal que la suma de las tasas marginales de sustitución entre bienes públicos y privados sea igual al precio. La ecuación (7) establece que el gobierno debería continuar proveyendo bienes públicos a las firmas hasta el punto en el que el producto marginal del input público iguale a su precio. De la ecuación (8) resulta que el impuesto sobre el capital debería ser igual al beneficio que los propietarios del capital obtienen de los bienes públicos subnacionales. Juntas, las ecuaciones (7) y (8) implican, primero que kt es igual a $P_{ge} \cdot ge$ (los impuestos sobre las firmas igualan el costo de proveer bienes públicos a las firmas); y segundo, junto con la restricción de presupuesto público, implican que los impuestos sobre los individuos deben igualar el costo de los bienes públicos que ellos consumen. Por lo tanto, todos los impuestos se convierten en impuestos en base al principio del beneficio.

2. Tres resultados son de interés para la imposición eficiente al sector productivo de una jurisdicción:

- Es eficiente gravar las actividades en *origen*:
- El impuesto sobre la producción de las empresas debe estar “bien diseñado”, que en el caso del modelo implica hacerlo en base al *principio del beneficio*;
- El principio básico de finanzas públicas no es que no deberían gravarse los factores móviles (en este caso, el capital); el principio es que deberían gravarse según el principio del beneficio¹⁰.

¹⁰ Un ejemplo simple sobre la racionalidad del impuesto por el bien provisto por el gobierno es el siguiente: supóngase que se trata del bien “camino” que en una alternativa es provisto por el estado a

3.No cobrar el impuesto a los productores (empresas) es ineficiente ($t = 0$). Si GE es un insumo para la producción y no se le puede cobrar a las empresas, o sea, se provee a precio cero, con cargo a los consumidores, la utilización se llevará hasta que $f_{ge} = 0$ y no se utilizará la combinación de insumos de mínimo costo. De la restricción presupuestaria del gobierno resulta que

$$h.L = P_{ge}.GE + P_g.G$$

y los consumidores cargan con el costo aumentando h . En este modelo, como el impuesto a los consumidores es per cápita no genera ineficiencias.

Concluyendo: se distorsiona la combinación de insumos y el costo se traslada (en este modelo simple) a los consumidores en forma lump-sum.

4.En el modelo de la sección 1 no hay transacciones de bienes entre las jurisdicciones. Supóngase ahora que hay $n - 1$ localidades que producen un bien intermedio (con trabajo y un insumo público) que se utiliza en la etapa siguiente (la región 1 produce un bien que luego pasa a 2 que agrega valor y luego pasa a la región 3, etc). Para la producción del bien intermedio se utilizan insumos públicos (y trabajo) en cada etapa y, por consiguiente, se debe cargar un impuesto equivalente a su productividad marginal. La región n recibe el bien con el agregado en cada etapa y produce un bien final. El bien final se vende a los consumidores de su región y se le carga un impuesto igual al beneficio de los insumos públicos agregados¹¹. En cada una de las etapas la producción se lleva a cabo con la combinación eficiente de insumos y consumidores y productores pagan según el beneficio recibido (como en el modelo simple inicial). Para simplificar se ha supuesto que la producción se realiza en forma instantánea en todas las etapas^{12 13 14}.

precio cero; ese fue el caso en la Argentina hasta las privatizaciones de los años noventa; al privatizarse se pasó a cargar un precio que refleja (o debería reflejar) el costo por la utilización del bien, situación que se mantiene en muchos casos luego de la re-estatización. El cobro del "peaje" es la forma eficiente de recuperar los costos, pero si no fuera posible establecerlo por alguna razón de tipo político u otra, se debería recuperar vía impuestos. No hacerlo llevará a la sobreutilización ineficiente como se muestra a continuación.

¹¹ Una crítica de gravar en cada jurisdicción es el efecto piramidación. Este efecto no se presenta en el cuando la jurisdicción 1 fija un impuesto que es igual al beneficio de la seguridad (u otros bienes) provistos en esa jurisdicción y luego se hace lo mismo en el resto de las jurisdicciones que brindan seguridad. No existe la piramidación como se la presenta usualmente. Sólo se paga por el beneficio recibido. Obsérvese que tampoco hay incentivos para la integración vertical o en una sola región.

¹² La existencia de bienes con distinta estructura del valor agregado en cada etapa y/o con distinto número de etapas genera el problema de piramidación en el IIB -impuesto que se aparta del principio del beneficio. Es una distorsión que genera pérdidas de eficiencia. Una cuestión interesante es la cuantificación de esa pérdida para compararla con la que resultaría de evitar la piramidación y obtener los ingresos fiscales con otros impuestos.

¹³ En el caso de etapas que se desarrollan en distintos periodos el argumento de la piramidación se debilita ya que el impuesto que se acumula en la etapa 2, sobre el pagado en la etapa 1, puede representar una aproximación al valor capitalizado de los insumos públicos incorporados en ésta etapa.

¹⁴ Se suele presentar como una ventaja del impuesto a las ventas finales el evitar la piramidación. Estudios empíricos han mostrado la no neutralidad de los impuestos a las ventas finales debido a que

5. Si se cobrara un impuesto a las ventas minoristas en la etapa final, para recuperar el costo incurrido en esa etapa, resultaría lo siguiente:

- a) En cada etapa habría una combinación no eficiente de factores ya que en las etapas anteriores no se cobra el impuesto por la utilización del insumo público;
- b) Los consumidores pagarían, en cada etapa, el costo del insumo público provisto a las empresas;
- c) Si el bien final se consume en la jurisdicción n los consumidores pagarán un precio más bajo (ya que el costo de los insumos de las etapas anteriores los cargaron los consumidores de las $n-1$ localidades). Hay transferencia de ingresos entre los consumidores de las distintas regiones debido al mal diseño del sistema tributario.
- d) Tanto en el IVA nacional, como en el subnacional cuando interviene un organismo compensador central, surgen los problemas detectados en la coparticipación de impuestos a lo largo de los tiempos (desvío de fondos, discrecionalidad en la distribución, determinantes políticos, etc).
- e) Los impuestos a las ventas finales y el IVA no son neutrales debido a que los insumos intermedios y los bienes de capital tienen incorporados impuestos a las ventas y/o otros impuestos específicos¹⁵ y porque existen exenciones, alícuotas diferenciales y diferentes tasa de evasión entre los sectores.

6. La teoría impositiva tiene una sólida justificación para permitir a los gobiernos subnacionales gravar la producción. El impuesto debe ser bien diseñado y responder al principio del beneficio. La idea es aproximarse a la “conexión Wickselliana” (Bird and Slack, 2014) entre los gastos y los recursos, especialmente en los gobiernos subnacionales. El modelo presentado es una simplificación (el impuesto recae sobre la utilización de capital) pero puede extenderse, como se trata más adelante, a la utilización de todos los factores productivos (trabajo y capital)^{16 17}.

7. Como es bien conocido, los impuestos *no* inciden sobre las empresas. Los impuestos los pagan las personas ya sea como oferentes de insumo, consumidores de bienes o

incluyen los impuestos a las ventas de los insumos intermedios y bienes de capital utilizados en la producción y distribución de los bienes. (Kuo, McGirr and Poddar, 1988).

¹⁵ Ver nota de pie 11.

¹⁶ Existe otro argumento para cobrar impuestos a los productores que se vincula con los costos de administración: así como el pago de los aportes previsionales (entre otros) que benefician a los trabajadores, quedan en cabeza de los productores, lo mismo vale para beneficio que las personas obtienen de los gastos de los gobiernos subnacionales.

¹⁷ Ver la propuesta del Better Local Business Tax (BVT) de Bird (2014) que se trata en un trabajo en curso.

propietarios. El impuesto que pagan las empresas en el modelo 1 pasa luego a los consumidores, incluido en el precio de los bienes¹⁸.

IV. CONCLUSIÓN. PENSANDO EN LA ESTRUCTURA DEL “NUEVO IMPUESTO”

Para el “nuevo impuesto”, que reemplace al actual IIB, es necesario recordar tres resultados del modelo: a) es eficiente gravar las actividades en *origen*; b) el impuesto sobre la producción de las empresas debe estar “bien diseñado”, que en el caso del modelo implica hacerlo en base al *principio del beneficio*; y c) el principio básico de finanzas públicas no es que no deberían gravarse los factores móviles (en este caso, el capital); el principio es que deberían gravarse según el principio del beneficio.

Pasando del modelo simple a la posible estructura del nuevo impuesto, la idea es explorar la propuesta de Bird (2014: *A Better Local Business Tax: The BVT*). El BVT, un tipo de impuesto al valor agregado, grava los ingresos totales deduciendo todas las compras de bienes de otras empresas; es un impuesto a los ingresos netos (remuneraciones del trabajo y del capital, permitiendo la deducción de la depreciación¹⁹). El BVT cumple con las tres propiedades resultantes del modelo. Grava los ingresos por ventas tanto dentro de la jurisdicción como fuera, y no grava las importaciones. La recomendación es que la alícuota sea baja. La base imponible se define como:

Ingresos Brutos *menos* compras a otras empresas *menos* depreciación de los bienes de capital = remuneraciones del trabajo *más* remuneración neta del capital²⁰.

Se gravarían los bienes sin distinguir el destino (ventas domésticas y exportaciones), no se gravarían las importaciones y no se deducirían las inversiones, ya que se trata de impuestos que se basan en el principio del beneficio. Como están gravadas las inversiones, en los períodos siguientes se deduce la depreciación²¹. La liquidación y administración es relativamente simple ya que no se requiere mecanismo de compensación de débitos y créditos ni ajustes en frontera. Como el impuesto crece en forma automática con el crecimiento económico le provee a los gobiernos subnacionales un recurso adecuado para financiar el crecimiento de los bienes a su cargo²². Tiene además la ventaja que surge de las teorías de segunda generación del federalismo fiscal: las autoridades locales diseñarán sus políticas de ingresos (propios) de modo de ampliar su base tributaria (el producto bruto de la jurisdicción) como forma de obtener más recursos.

Bird concluye que “ *a local BVT is economically preferable to other forms of local business tax, administratively feasible, and arguably politically desirable...*”

¹⁸ Los consumidores enfrentarán el verdadero costo económico de los bienes.

¹⁹ En una alternativa se permiten deducir los gastos de capital y, para evitar la doble deducción, no se deduce la depreciación.

²⁰ Un ejercicio sobre el posible nuevo impuesto se trata en un trabajo en curso.

²¹ Una alternativa es permitir la deducción de las inversiones en cuyo caso no se deduce la depreciación para evitar doble cómputo.

²² Esta es una ventaja con relación al impuesto sobre la propiedad inmueble cuya base imponible no se actualiza automáticamente.

REFERENCIAS

- Bird, R.M. (2010): "Subnational taxation in developing countries", *Policy Research Working Paper 5450*, The World Bank.
- Bird, R.M. (2014): "A better local business tax: The BVT", *IMFG Papers on Municipal finance and governance*, No 18, University of Toronto.
- Bird, R.M. and E. Slack (2014): "Local taxes and local expenditures in developing countries: strengthening the Wicksellian connection", *Public Administration and Development*.
- Bunge, A. E. *Una Nueva Argentina*, Ed. Hyspamerica, Madrid, 1984. Reedición de la publicación de 1940, Ed. Kraft, Buenos Aires.
- Ebel, R.D, L. Luna and M.N. Murray (2016): "State general business taxation one more time: CIT, GRT, or VAT", *National Tax Journal*, Vol. 69, No 4.
- M. Feldstein (1977): "How big should government be? *National Tax Journal*, Vol. 3.
- Fox, W.F, L. Luna and M.N. Murray (2007): "Emerging State business tax policy: More of the same, of fundamental change", *Taxanalysts, State Tax Notes*.
- Kuo, Ch.,T. McGirr and S.N. Poddar (1988): "Measuring the non-neutralities of sales and excise taxes in Canada", en *Canadian Tax Journal*, May-June.
- Mikesell, J.L. (2007): "Gross receipts taxes in State government finances: A review of their history and performance", *Background Paper No 53*, Tax Foundation.
- State and Local Tax Services, Nevada (2015): Nevada enacts Commerce Tax effective July, 1, 2015.
- Núñez Miñana, H. y A. Porto (1981): "Política Tributaria Provincial: El caso del Impuesto a los Ingresos Brutos". Serie Cuadernos Nº 33. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Oakland W.H. and W.A. Testa (1996): "State-local business taxation and the benefit principle", *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, pp.2-19.
- Oates, W.E. and R.M. Schwab (1988): "Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing", *Journal of Public Economics*, Vol. 35.
- Porto, A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*, Edulp, La Plata, Cap. XIII.
- Porto, A, M, M. Garriga y W. Rosales (2014): "Impuesto a los Ingresos Brutos: "Ave Fénix" de la estructura tributaria subnacional", *Estudios Económicos*, Vol, 31, No 62, Universidad Nacional del Sur.